

剖析美国对两岸协商谈判的政策立场

李 鹏

【关键词】 美国、两岸谈判、政策立场

【提 要】 协商谈判已经成为两岸关系和平发展的重要途径和必由之路。在两岸协商谈判的历程中，美国的角色和立场不能忽视。美国在“鼓励但不介入”两岸协商谈判的政策背后，有着深层次的战略考量。美国的立场虽然无法改变两岸通过协商谈判解决问题的趋势，但却可能影响两岸协商谈判的进程。

【中图分类号】 D822.371.2 【文献标识码】 A 【文章编号】 0452 8832(2011)2 期 0033—05

【完稿日期】 2011 年 1 月 20 日

【作者简介】 李鹏，厦门大学台湾研究院教授、院长助理

2008 年 5 月以来，两岸关系实现了历史性转折，取得了突破性进展，其中一个重要表现就是两岸协商谈判的恢复和推进。2008 年 6 月，胡锦涛主席在会见台湾海基会董事长江丙坤时指出，协商谈判是实现两岸关系和平发展的必由之路。12 月 31 日，在纪念《告台湾同胞书》发表 30 周年的讲话中，胡主席再次强调，我们应该把深化交流合作、推进协商谈判作为推动两岸关系和平发展的重要途径。可以说，推动、促进和深化两岸协商谈判，将贯穿于整个两岸关系和平发展与祖国和平统一的进程之中。台湾问题是中国内政，两岸协商谈判也纯属中国内部事务，但作为影响台湾问题的主要外部因素，美国也一直对此予以高度关注并直接间接地施加影响。

一、台湾当局与美国对两岸协商谈判 历程立场的演变

自中美建交以来，台湾当局随着政权交替，对

中国政府关于开展两岸谈判的呼吁经历了从拒绝到接受，中间出现反复，近年来又积极响应的曲折变化。美国对两岸协商谈判的立场则发生了从“不鼓励、不介入、不调停”到公开表达“欢迎”、“鼓励”或“乐见”的转变。

1979 年元旦，中国全国人大常委会发表《告台湾同胞书》，呼吁两岸“通过商谈结束军事对峙状态，为双方的任何一种范围的交往接触创造必要的前提和安全的环境”。而台湾当局则以“不妥协、不接触、不谈判”的“三不”政策予以回应。当时，与台湾当局刚刚“断交”的美国不仅没有对这一政策表示反对，反而在中美“八·一七公报”发表前夕，向台湾当局作出“六点保证”，其中就有“不充当大陆与台湾之间的调停人”、“不对台湾施加压力，促使其与大陆进行谈判”等内容。由于台湾方面的拒绝和美国的不支持，在 1987 年开放交流之前，两岸除了在 1986 年“华航”与中国民航代表在香港就“华航货机事件”进行过纯事务性商谈以外，没有任何其他实质性的商谈。

台湾当局真正产生接触和谈判的需求,是在1987年它开放台湾居民赴大陆探亲,两岸开始民间交流交往之后。为了解决两岸交流交往中衍生的现实问题,20世纪90年代初,两岸分别成立“海基会”和“海协会”,开始进行接触、对话和商谈。1992年到1995年,两会举行了包括“汪辜会谈”在内的一系列事务性商谈。对此,美国表达了“欢迎”的立场。1994年9月,美国助理国务卿洛德在记者招待会上表示:海峡两岸正在举行非常高级别的会谈,并取得进展,美国欢迎他们能够达成任何协议,只要是通过和平方式达成且令双方满意,美国都欢迎。^[1]如果说1995年之前美国对两岸协商对话的“欢迎”和“赞成”,更多地是对两岸已经开展对话的一种被动因应的话,那么李登辉访美导致台海形势突变后,它才真正意识到两岸对话对维护台海地区和平稳定的重要性。

李登辉访美是他搞“台独外交”野心的一次大暴露,也是美国粗暴干涉中国内政的一次露骨表现,理所当然地遭到中国的坚决反对和强烈反应。中国对美和对台采取了包括临时召回中国驻美国大使和在台海进行导弹演习在内的重大行动。两会之间的接触自然也被迫中止。美国这才觉得事态的极端严重性,开始调整其“不鼓励、不介入、不调停”的政策,转而敦促和鼓励两岸之间进行对话。1995年8月,美国助理国务卿帮办魏德曼在国会作证时就表示,中国最近中止了海峡两岸非官方的高层会谈,这与李登辉访美有关,我们敦促尽快恢复这些会谈。^[2]1996年3月,洛德助理国务卿在国会作证时,进一步表示“唯有恢复北京与台北之间直接的积极对话,问题才能得到和平、持久的解决”。^[3]1997年后,美国“促谈”的意图更为明显。美国学者李侃如(Kenneth Lieberthal)和何汉理(Harry Harding)分别所提的“中程协议”和“临时协议”中,都有两岸通过对话协商,举行定期会谈,来达成协议的内容。学界的建议对当时的克林顿政府产生了一定的影响,美国国务院多名官

员公开表示,希望两岸通过持续对话来降低紧张关系,解决两岸之间的分歧。克林顿政府当时就明确提出解决两岸问题的三个支柱,即“一个中国、两岸对话、和平解决”。

20世纪90年代后期以来,台湾当局实行台独倾向的政策,导致两岸关系紧张,对话被迫中断。这使美国更加迫切地力促两岸“不失时机、不拘形式、不设前提”地开展对话。两岸关系越紧张,美国敦促两岸对话的动机就越强烈。在1999年李登辉提出“两国论”、2002年陈水扁抛出“一边一国论”、2003年提出“公投制宪”、2007年后推动“入联公投”期间,美国先后发表了“鼓励两岸对话化解误会”、“欢迎任何能促进两岸对话、降低紧张及增进相互了解的步骤”等政策表态。对于两岸协商对话的形式,美国并没有定见,只是更为强调大陆要与台湾“民选政府”和“民选领导人”进行对话。对于海协会和海基会之间的协商、两岸民间行业协会就春节包机等事宜达成协议和2005年大陆邀请连战、宋楚瑜访问大陆等行动,美国都持欢迎态度。

在敦促两岸恢复对话的同时,美国对于两岸未能恢复协商的原因,却采取了刻意回避和视而不见的态度。众所周知,两岸对话和谈判之所以中断,迟迟无法恢复,根本原因在于李登辉和陈水扁当局不断背离并拒绝接受一个中国原则,否认“九二共识”,严重破坏了两岸商谈的政治基础。美国的基本立场是两岸对话不应该预设前提,不赞成大陆将一个中国原则和“九二共识”作为两岸协商谈判前提的做法。2005年6月7日,美国助理国务卿希尔在参议院外交委员会作证时就指出,两岸对话就是对话,北京应该与台湾民选出来的“政府”对话,不应该预设前提。这一立场与陈水扁当局遥相呼应,如出一辙。当陈水扁当局提出“一个中国不是原则、前提,而是作为一个议题来谈”、“两岸可以‘九二香港会谈’为基础,做为进一步推动协商谈判的准备”、“两岸可以不预设任何前提,不预设两岸未来的基础上恢复协商对话”等论调时,美国并不

[1]《洛德助理国务卿在新闻发布会上的讲话(节录)1994年9月8日》,新华社华盛顿1994年9月8日电。

[2]《魏德曼在众议院国际关系委员会作证》,美新署华盛顿1995年8月4日电。

[3]美国驻华使馆新闻文化处:《外交政策背景资料》,1996年3月20日。

认为他是在玩弄文字游戏,是在为两岸对话设置障碍,而认为这是陈水扁“善意”的表示。美国多次就此表态,持续敦促两岸“把握机会开展对话,以和平解决双方歧见”。美国这种背离“九二共识”的“一中”原则的表态对两岸恢复协商毫无帮助。

2008年3月,赞成“九二共识”、主张“一中各表”的国民党代表马英九当选为台湾地区领导人,为两岸恢复谈判协商开辟了前景,美国对此也充满期待。5月23日,美国助理国务卿希尔就表示:台湾新任领导人就职,是两岸互相接触的机会,两岸应该开展更积极的对话和建立更密切的经贸关系。^[4] 2008年6月两岸恢复协商对话以来,共达成了十四项协议和一项共识。美国对此基本上都是公开表达“欢迎”、“支持”、“乐见”、“深受鼓舞”、“不会担心”等立场。2009年11月,在奥巴马总统访华后发表的《中美联合声明》中,美方表示欢迎台湾海峡两岸关系和平发展,期待两岸加强经济、政治及其他领域的对话与互动,建立更加积极、稳定的关系。2010年6月,两岸签署《两岸经济合作框架协议》(ECFA)以后,美国国务院代理副发言人杜桂德在例行记者会主动表示,两岸签定ECFA,代表大陆与台湾持续强化对话交流,美国表示欢迎,对于近来两岸正面发展,美国深受鼓舞。^[5] 但在“乐见”两岸已经取得协商谈判成就的同时,美国对两岸在和平发展新形势下,是否和将如何开展政治和军事安全领域的对话却始终态度暧昧,显示出其背后有着更深层次的考虑。

二、美国关注两岸协商谈判的政策实质

从以上对两岸协商对话历程的回顾中我们可以看出,近三十年来,不管是“不介入”、“不鼓励”、被动“支持”还是积极“欢迎”两岸进行对话,美国对两岸对话、协商和谈判始终予以密切关注。美国的关注主要体现在两个方面,一是两岸协商谈判本身的进程,包括协商谈判的时机、原则、前提、形式、内

容、进度、结果等;二是它自己在两岸协商谈判中能扮演怎样的角色,发挥怎样的作用。在两岸关系发展的不同阶段,无论美国对两岸协商谈判公开表达的立场有什么不同与变化,其实质即它的战略意图是一样的,那就是长期维持台湾不统不独、两岸不战不和的分裂状态。它认为两岸如统一,将使其失去遏制中国的战略砝码,有损其在亚太地区的战略支配地位;如台湾独立,则必有一战,它难冒同中国兵戎相见的风险;台湾不统不独、两岸不战不和最符合美国利益。它对两岸协商谈判无论持何种政策立场,都是从这一战略意图出发的。

长期以来,美国对两岸协商对话存在着一种矛盾心态,一方面,美国希望两岸通过协商对话缓和局势,化解分歧;另一方面,美国又担心两岸协商谈判会损及美国的利益。这种矛盾心态反映在美国对两岸协商谈判问题的政策立场上就存在明显的两面性特征。在两岸关系紧张时期,美国期待两岸进行对话,但却无法直接推动两岸恢复对话;在两岸关系改善时期,美国乐见两岸对话,但又担心无法掌握两岸对话的进程。美国希望在两岸协商谈判中扮演一定的角色,发挥一定的作用,不被完全排除在两岸协商谈判的进程之外;同时它又声称自己不想介入其中,不想成为两岸对话的监督者、仲裁者或参与者。于是,“鼓励但不介入”便成为美国对两岸协商谈判的原则,即美国“不提建议,不参与调停,只是鼓励对话,”扮演一个促进两岸沟通和对话的“中介角色”。^[6]

美国之所以“鼓励”两岸进行对话、协商和谈判,与美国长期鼓吹的台湾问题必须无条件“和平解决”的立场密切相关。美国对两岸关系发展及台湾问题的最终解决以和平为最高原则,美国之所以鼓励两岸对话,也是出于其和平解决台海问题的战略底线。美国认为,两岸之间的协商对话,从短期来看,能够有效地降低和缓和台海地区的紧张局势,避免此地区爆发一场美国不愿意卷入的军事冲突;从长期来看,两岸对话有助于巩固台海地区和

[4] 《美助理国务卿:马英九上任 两岸互表善意契机》,(香港)中评社,香港2008年5月23日电。

[5] “两岸签署ECFA 美国国务院主动表示深受鼓舞”,转引自新浪网新闻中心, <http://news.sina.com.cn/o/2010-07-01/084320587317.shtml>。

[6] 李铭义:《两岸政治对话之美国因素》,台湾《中国事务》,2001年第6期,第101页。

平稳定局面,有利于促进台湾问题最终以不损害美国利益的方式解决。正是基于这样的考虑,美国才乐见两岸进行包括经济、政治、军事领域的对话。

但是,美国在声称“鼓励”两岸对话的同时,并不希望因此对台湾方面形成促谈的压力。在两岸协商谈判的过程中,台湾方面多数时候表现得比较消极,担心因此掉入大陆的“一中陷阱”。美国对两岸协商对话“不预设前提”的立场,一方面是呼应和缓解台湾方面的疑虑,也与美国长期以来对台湾问题坚持“维持现状”的政策和在台湾政治定位问题上的模糊立场一脉相承。美国虽然口头上不断声称坚持“一个中国”的政策和中美三个《联合公报》,但对于何为“一个中国”政策的具体含义,对三个《联合公报》如何理解,美国向来都没有说清楚、讲明白。美国虽然承认中华人民共和国政府作为中国唯一合法政府,但并没有承认中华人民共和国对台湾的主权诉求,因此,在美国的一个中国政策中,包含着台湾地位未定论。美国“维持现状”政策的一个重要内容就是对台湾问题的最终结果不预设立场,而“一个中国”原则等于是预设了两岸未来只能是走向统一的立场。2008年8月,当马英九当局希望与大陆讨论台湾国际活动问题时,传出美国在台协会理事主席薄瑞光等向台方传达的“二不”意见:不能暗示中华人民共和国对台湾拥有主权,台湾的国际活动不能由北京来最终同意。^[7]这表明,美国支持两岸协商对话,仅仅只是希望在台湾“不统不独”前提下,维护台海地区的平稳定局面,而并非希望看到中国的和平统一。

如果说美国“鼓励”两岸协商对话反映的是美国长期战略考虑,那么美国声称“不介入”两岸协商对话,则更多凸显的是美国的现实利益考量。“不介入”并不表明美国甘心只是做一个“旁观者”和“知情者”,而更多的是基于两岸关系的现实和美国行动的效果。由于中国政府一贯坚持台湾问题是中国内部事务,反对外国势力干预,两岸协商谈

判自然更不可能容忍外国势力插手,且两岸协商谈判牵涉到情感、法理、历史、现实、意识形态等一系列复杂而敏感的问题,美国政府认为如果贸然介入,不但吃力不讨好,还可能将“美国国内政治牵扯进两岸协商谈判的进程”^[8]中。但是,对于到底怎样做才是真正的“不介入”,美国的态度并不明确。它虽然不直接参与和插手两岸协商谈判,但并没有完全置身事外,而是通过各种有形无形的方式施加自己的影响。因此,在两岸协商谈判的过程中,美国没有也不可能做到完全“不介入”,只是其介入的方式不那么直接和明目张胆而已。

事实也是如此。2008年6月两会恢复协商并达成一系列协议以来,美国在公开表示“欢迎”、“乐见”立场的同时,明里暗里也采取了一些试图影响两岸协商谈判进程的动作。2008年3月29日,美国在台协会理事主席薄瑞光拜会“立法院院长”王金平时透露,他在与马英九会面时提到,两岸对话可分三阶段发展,第一阶段先处理包机议题,第二阶段在处理经济、贸易、投资等经贸合作事项问题上可以更开放,第三阶段再触及两岸和平协议、减少军事威胁与参与国际组织等敏感议题。^[9]当时很多台湾学者认为美国在为两岸的协商谈判事先“下指导棋”。除了明示之外,美国还利用学者放话、对台军售等不断向两岸释放讯息,对两岸协商谈判施加影响。2008年6月以来,美国一面放出风声说可能会冻结军售,表示乐见两岸建立军事互信机制,一面却继续鼓吹大陆对台湾的“军事威胁并未减少”,并在2010年1月正式批准向台湾出售武器。有的台湾学者就一针见血地指出,美国在对台军售问题上大做文章,只是要凸显华盛顿才是设定两岸谈判议程与时间表的真正老板。^[10]美国批准对台军售的时机,就是在2009年11月两岸在台北举行“两岸一甲子”学术研讨会,讨论政治、军事和对外关系议题,各界开始关注两岸是否开启政治对话之后不久,其试图影响两岸政

[7]《美表态:不能暗示中国对台湾有主权》,新加坡《联合早报》,2008年8月28日。

[8] Nancy Bernkopf Tucker, "China-Taiwan: US Debates and Policy Choices", *Survival*, Vol.4, Winter, 1998-99, p.85.

[9] 转引自陈一新:《美国对两岸“外交休兵”的看法与反应》,林碧韶主编:《两岸“外交休兵”新思维》,(台湾)财团法人两岸交流远景基金会,2008年版,第177页。

[10] 陈一新:《美国对两岸“外交休兵”的看法与反应》,载林碧韶主编:《两岸“外交休兵”新思维》,(台湾)财团法人两岸交流远景基金会,2008年版,第190页。

治对话进程的意味非常明显。

由此可见,美国“鼓励”和“乐见”两岸对话是有限度的,“不介入”两岸对话是有前提条件的。也就是说,只有在两岸协商谈判不伤害美国利益,以及在美国能够了解和掌握两岸协商谈判进程的情况下,美国才会“鼓励和不介入”两岸协商谈判。而迄今为止的两岸协商基本上都集中在经济和社会领域,对美国利益的直接影响有限,美国也乐得做顺水人情,对两岸协商表示欢迎和肯定。但是,过去两年多两岸协商的经验也让美国感觉到两岸关系发展速度前所未有,美国似乎只是一个旁观者的角色,有大陆学者甚至观察到“美国插手两岸事务的影响力确实在减弱”,^[11]这引起了美国不少人的忧虑。因此,美国对两岸协商对话的“不担心”和“不介入”只是表面和暂时的,即便美国不担心台湾当局会不考虑美国的利益,也会担心台湾方面顶不住大陆的压力,因此才不断通过对台军售、公开放话等方式表达对台湾当局的支持,来增强台湾方面与大陆谈判的“信心”;一旦两岸有开展政治对话的苗头,美国对维护在台海地区战略利益没有把握、不太放心时,它就会毫不犹豫地出手“介入”。只不过其介入方式不是直接反对两岸政治对话,而是通过对台湾当局施压和对台军售来影响两岸政治对话的内容和进程。当前台湾当局不断强调“两岸政治对话时机不成熟”,这些很难说与美国的立场没有关系。美国在两岸协商谈判问题上到底会秉持怎样的立场,完全取决于美国对其国家利益的判断,而不会真的考虑到两岸关系和平发展的需要。这就决定了美国不会真诚“鼓励”两岸对话和真正“不介入”两岸协商谈判。

三、美国政策立场对两岸 协商谈判的影响

随着两岸关系和平发展新局面的不断拓展,两岸协商谈判的进程也会不断深入。不仅两岸经济社

会文化交流中的一些问题会逐渐通过协商得到解决,国台办主任王毅2010年10月19日访美时还明确表示,“两岸关系中存在一些多年积累的难题和政治分歧”,“早晚也需要两岸双方在条件成熟时,通过平等协商加以妥善处理”。^[12]在未来两岸推进协商谈判的过程中,美国不可能不企图“介入”、不可能不施加影响,特别是触及到一些关乎到美国利益的两岸政治难题时,美国介入的动机和力度会强化。这对两岸的对话协商不能不产生重要影响。

长期以来,美国就是影响台湾问题最主要的外部因素。美国虽与台断交30多年,但仍与台保持密切的实质性战略关系,尤其是通过第七舰队和军售给台提供事实上的军事保护。美国对台海问题的政策和对两岸谈判的关切,台湾当局决不能忽略不顾。2008年8月,马英九在“访视”台外事部门时明确表示,对美关系毫无疑问是台湾对外关系中最重要的一环,现在要告诉美方的就是希望台美发展出“没有意外的关系”。他强调在改善两岸关系的同时,让美方也产生互信,信赖台湾改善两岸关系不会影响台湾与美方在安全与军事方面的关系。^[13]这说明台湾方面在与大陆进行协商谈判时,虽然口头上说不希望美国介入,但也不可能不考虑到美方的关切,不会不受到美国所传递的政策信息的影响。

然而,美国毕竟是台海两岸协商谈判中的局外人,其作用与影响有一定限度。首先,美国的立场无法改变台湾问题是中国内部事务的性质,永远只是两岸协商谈判的外部影响因素,不可能成为决定性因素。

2009年6月,国台办主任王毅在华盛顿会见美国政要时再度重申,台湾问题本质上是中國内政,应由海峡两岸通过协商共同解决。中国政府在此问题上的严正立场,是美国无法直接插手两岸协商谈判的根本原因。在李登辉和陈水扁当政时期,曾多次企图借助美国的力量将台湾问题国际化,但由于大陆坚决反对,他们的企图都未能得逞。2008年1月,马英九在当选前接受台湾 (下转第3页)

[11] 《郭震远称美国插手两岸事务影响力减弱》,(香港)中通社,2010年6月1日电。

[12] 《王毅:谋求两岸关系的稳定发展》,转自国务院台湾事务办公室网站,http://www.gwyttb.gov.cn/gzyw/gzyw1.asp?gzyw_m_id=2550。

[13] 《马英九阐述“活路外交”的理念与策略》,台湾当局“大陆委员会”网站,http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ma970804.htm。

对中国了解。

四、对青年同志们广泛参与公共外交的希望

公共外交涉及领域广、参与部门众多,需要全社会的广泛参与,集思广益。

(一) 提高公共外交意识。公共外交行为主体的多元性、目标受众的多元性,决定了大家都是公共外交的担当者。要积极参与到主动塑造国家形象的行动中来。要对我国综合国力特别是经济实力的提升有清醒的认识,明确我们仍是一个发展中国家的基本定位,展示中国真实情况,塑造良好舆论环境。

(二) 加强传媒工作者在公共外交中的作用。当今世界,传媒是主要的信息传播者。在座的有来自国内主流媒体的同志们,希望你们始终把维护国家利益、有利于我国发展稳定和外交全局作为基本原则,围绕我国重大外交行动及涉华重要问题做好报道和开展相关评论。借鉴别国媒体报道技巧和艺术,以易于为工作对象接受的方式,更有效地向不同受众群体展示新时期的中国形象。

(三) 提升学者在公共外交中的影响。智库在影响公共舆论方面作用重大。研究机构的青年同志们要加强对政策的理解和掌握,提高沟通技巧,作为专家学者到国外交流时,积极接受媒体采访,充分发挥对外学术与思想传播的导向作用。通过举办和参与国际研讨会,就事关中国形象的重大问题加强交流。

(四) 发挥企业和知名人士等在公共外交中的效应。企业和个人对于提升中国形象具有积极正面的示范效应。来自企业的青年同志在参与策划企业接受媒体采访、刊登广告、赞助电视节目等活动时,要将扩大中国品牌知名度意识融入其中。商界、文化界、体育界知名人士可从各自角度做国外各界工作。

2011年是“十二五”规划开局之年,是我国进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。年轻人以特有的活力朝气和聪明才智为国家形象的塑造出谋划策,是为国家发展做贡献的重要方式,具有深远意义。希望大家加强使命感、责任感、荣誉感,抓住机遇,努力开拓,服务国家,在不断开创中国公共外交新局面上争取做出自己的贡献。

(上接第37页)《联合报》采访时也说,未来两岸协商不需要、更不必要美方介入,两岸可以自己解决自己的问题。^[14]大陆政府和台湾当局都不接受美国“介入”两岸协商谈判,是制约美国在其中发挥作用的主要因素。

其次,两岸协商谈判有着自身逻辑和内在需求。什么时候需要协商谈判、在什么条件下协商谈判、协商谈判有哪些内容和能够达成哪些协议等事关谈判的一应事宜,只能由谈判双方直接商定,美国很难置喙。

美国对两岸协商谈判的关切和力图施加影响无疑是出于自身利益的考量。但毋庸置疑,美国的关切行动有时也起着某种“积极”作用。如在过去几

年陈水扁当局鼓吹“公投制宪”、推动“入联公投”时,美国予以反对与警告,这对挫败陈水扁和民进党妄图搞“一中一台”与“台湾独立”的阴谋起了一定的积极作用。在两岸协商谈判过程中,大陆坚持这是中国内部事务,并不意味着在两岸协商过程中大陆会忽视美国的存在和损害美国的利益。对于美国合理的利益关切,两岸在协商谈判过程中不会予以排斥。

针对美国因素,两岸在协商谈判过程中要趋利避害,不仅要努力避免美国的消极影响,更要想办法促进美国发挥积极作用。只有这样,才能够为两岸协商谈判创造一个良好的外部环境,实现两岸关系的稳定发展,不断拓展两岸关系和平发展的新局面。

[14]《马英九:未来两岸协商自己解决 不需要美方介入》,新华网台湾频道, http://news.xinhuanet.com/tw/2008-01/03/content_7357848.htm。